

제16차 배출권 할당위원회
안건

온실가스 감축 촉진을 위한 배출권거래제 개선방안

2022. 11.

관 계 부 처 합 동

목 차

| | |
|------------------------|----|
| I. 추진배경 및 경과 | 1 |
| II. 추진 전략 | 3 |
| III. 배출권거래제 개선방안 | 4 |
| IV. 향후 추진계획 | 11 |

I. 추진배경 및 경과

□ 추진 배경

- 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향, 국제 탄소 무역장벽화 대응을 위해 국가 배출량의 70% 이상을 관리하는 배출권거래제 개선 필요
- 다만, 산업계는 복잡한 행정절차 등 제도이행의 어려움을 호소하며 탄소중립 추진을 위해 배출권거래제 합리화 요청*

* 대한상의('22.5 보도자료) : 배출권거래제를 탄소중립 관련 최우선 규제개선 과제로 제시

- 한편으로는 감축 인센티브 부족, 누적된 배출권 과잉할당 등으로 현 제도가 온실가스 감축을 유도하지 못한다는 비판도 존재

* '22 국정감사 : 산업부문 배출량은 지속 증가함에도, 오히려 배출권 판매수익 발생 지적

⇒ 이에, 탄소중립 이행 및 온실가스 감축은 촉진하면서, 불필요한 행정부담과 애로사항은 해소하는 제도개선 방안 마련 추진

□ 추진 경과

- 민·관 합동 '배출권거래제 선진화 협의체'*를 구성·운영하여 현장의 제도개선 의견 수렴 및 논의('22.8~, 총 7회)

* 환경부(기후탄소정책실장), 관계부처(기재부, 산업부 등), 주요 업종별 협회·기업 등

- 그 외 그간 주요 경제단체 간담회, 배출권시장협의회 등 다양한 협의 채널을 통해 제안된 개선과제도 함께 검토

⇒ 총 78건의 개선과제 검토(33건 수용, 7건 불수용, 38건 중장기 검토)

⇒ 지침 개정 등 즉시 개선이 가능한 과제 중심으로 금번 대책 수립, 할당방식 변경 등 근본적 제도개선 과제는 협의체 지속 논의

< 이해관계자 주요 의견 >

1. 산업계 의견수렴 결과

※ 배출권거래제 선진화 협의회, 기업환경정책협의회, 지속가능발전기업협의회, 경제6단체, 배출권시장협의회 등

- 배출권 할당, 배출량 검인증, 배출권 시장운영 및 상쇄제도 등 배출권 거래제 전 단계에 걸쳐 제도개선 건의
- 온실가스 감축 투자비용 부족, 정책 불확실성 등의 애로사항을 해소하기 위해 방안으로 법·제도 합리화, 탄소감축 투자 지원 등 요청

→ 총 78건의 개선과제 중 단기과제 40건(33건 수용), 중장기과제 38건

< 건의과제 검토결과 총괄표 >

| 구분 | 계 | 단기 | | | 중장기 | | |
|-------------------|----|----|------------------------|------|-----|------|------|
| | | 계 | 수용 (일부·수정 수용 포함) | 수용곤란 | 계 | 할당계획 | 장기검토 |
| 계 | 78 | 40 | 33 | 7 | 38 | 33 | 5 |
| 배출권거래제 선진화 협의회 | 64 | 34 | 30 | 4 | 30 | 27 | 3 |
| 그 외 의견수렴 | 14 | 6 | 3 | 3 | 8 | 6 | 2 |

2. 국회·언론·시민단체 주요 의견(국정감사, 언론보도 등)

- (배출량 증가) 제도 이행기간 동안 산업부문 온실가스 배출량 지속 증가
 ※ ('15) 291백만톤 → ('18) 310백만톤 → ('21) 326백만톤
- (과잉할당) 배출량보다 많은 배출권 할당으로 기업의 온실가스 감축유도 미흡
 ※ 산업부문 할당량(22억만톤)은 배출량(21억 51백만톤)보다 48백만톤 과다('15~'21)
- (탄소국경조정제도 대응) EU, 미국 등의 탄소무역장벽 강화에 대응하기 위하여 국제표준에 맞는 배출권거래제 운영 및 기업 지원 확대 필요

II. 추진 전략

목표

탄소중립 실현을 위한 배출권거래제 실효성 제고

추진 방향

- ◆ (1단계) 인센티브 확대, 행정절차 효율화로 제도이행 지원
- ◆ (2단계) 배출허용총량 조정, 할당방식 개선 등 감축유인 강화

(1단계) 연내 개선 착수

1. 온실가스 감축 인센티브 확대

- ① 온실가스 고효율 시설 추가할당 확대
- ② 친환경 원료 전환 시 온실가스 감축 인정
- ③ 재생에너지 사용 인센티브 확대

2. 거래 활성화 및 가격변동성 완화

- ① 배출권 거래 활성화
- ② 배출권 거래 및 제출시기 조정
- ③ 배출권 시장정보 공개 확대

3. 외부사업 인증 절차·기준 개선

- ① 해외 감축실적 전환절차 간소화
- ② 외부사업 인증신청 유연성 제고
- ③ 외부사업 인증기준 합리화

4. 배출량 MRV 효율화

- ① 배출량 측정 편의성 제고
- ② 배출량 산정계획서 중복제출 최소화
- ③ 배출량 검·인증 지원 확대

5. 신규·중소기업 등 제도 이행 지원

- ① 신규시설 배출권 할당 합리화
- ② 중소·중견기업 제도 이행 지원
- ③ 배출권거래제 참여기업 재정지원 확대

(2단계) '23년 중점 논의

❖ 배출허용총량 조정

❖ 배출권 할당방식 개선

❖ 상쇄배출권 제도 개선

❖ 배출권 이월제한 완화

III. 배출권거래제 개선방안

1 온실가스 감축 인센티브 확대

- ◆ 온실가스 감축설비 도입, 배출효율 개선 시 인센티브 확대
- ◆ 친환경 원료 전환, 재생에너지 사용 시 온실가스 감축인정 확대

1 온실가스 고효율시설 배출권 추가할당* 확대

※ [할당] 과거 배출량 기준으로 5년간 배출권을 사전할당하되, 시설 신·증설 시 추가할당

- 온실가스를 적게 배출하는 최우수시설(BAT, 배출효율 상위 10%)을 신·증설하는 경우 기존보다 더 많은 배출권 할당*

* 3차 할당계획에 포함된 내용으로, 현장 의견을 반영한 BAT 판단 세부 가이드라인 마련

- 노후설비 교체로 배출효율이 개선됨에 따라 배출량이 증가하는 경우(예: 급전순위 상승으로 발전량 증가) 배출권 추가할당

* 온실가스 배출량 50% 이상 증가한 기업 중 온실가스 배출효율이 5% 이상 개선된 경우

2 친환경 원료 전환 시 온실가스 감축 인정

- 탄소가 적게 배출되는 저탄소 친환경 원료로 제품을 생산하는 경우(예: 바이오납사로 석유화학제품 생산) 온실가스 감축 실적 인정

* 그간 바이오납사 사용량이 적어 인정기준이 없었으나, 사용 유도를 위해 배출량 산정방식 개선

3 재생에너지 사용 인센티브 확대

- RE100 이행 기업에 대한 인센티브로 재생에너지로 생산한 전력을 사용하는 경우 온실가스 감축 인정 확대

* 대표적 이행수단인 태양광·풍력·수력 사용 시 배출량에서 제외 → 모든 재생에너지로 확대

2

배출권 거래 활성화 및 가격변동성 완화

- ◆ 배출권 거래 참여자 확대, 거래 편의성 제고로 거래 활성화 유도
- ◆ 배출권 의무이행 시기 조정, 정보공개 확대로 가격 변동성 완화

1 배출권 거래 활성화

- 배출권거래제 참여기업 외에 금융기관 등 배출권을 거래할 수 있는 자의 범위*를 확대**하여 시장기능을 통한 감축 유도

* 제도 시행 초기에는 배출권거래제 참여기업(700여개) 위주 제한적 거래만 허용
→ 3차 계획기간부터 증권사 일부 참여를 허용('21)하였으나 아직까지 거래비중 미미

** (단기) 시장조성자 추가지정, 증권사 보유 확대, (중장기) 기타 금융기관·개인 등 참여(~'25)

- 증권사 위탁거래를 허용하여 거래 편의성을 높이고, 선물거래 등 다양한 상품 개발로 위험관리 제고

2 배출권 거래 및 제출시기 조정

- 배출권이 남은 기업이 배출권을 매도하는 시기와 부족한 기업이 배출권을 매수하는 시기를 일치시켜 원활한 거래 지원

※ 매도기업은 배출권 매도량의 2배만큼 이월이 가능하여 이월신청(6.10일) 이전 집중 매도, 매수기업은 배출권 제출(8.10일)까지 매수 지연 → 배출권 이월·제출시기 일원화(8.10)

- 제출되지 않은 배출권이 부채로 계상되어 경영평가에 불리해지지 않도록 배출권 제출시기(다음해 6월) 이전 사전제출(해당연도 12월) 허용

3 배출권 시장정보 공개 확대

- 배출권 거래 시 활용가능한 자료가 적어 기업의 합리적 매매 결정이 어려운 문제를 해소하기 위해 배출권 시장정보 공개 확대*

* 월 1회 발간하는 정보지 포함 내용을 확대하고 분야별로 세분화하여 예측가능성 제고

3

외부사업 인증 절차기준 개선

- ◆ 부문별 관장기관-환경부 동시검토로 해외 감축실적 전환 간소화
- ◆ 외부사업 인증 기준을 합리화하고, 인증신청의 유연성 제고

※ [외부사업] 배출권거래제 기업 외부(국내·외)에서 감축한 실적을 상쇄배출권으로 전환·사용

1 해외 감축실적 전환절차 간소화

- UN에서 인증받은 감축실적(CDM 사업)은 상쇄배출권으로 전환 시 검토항목 간소화, 관장기관·환경부 동시검토*로 소요기간 단축

* 현재 부문별 관장기관(5개 부처) 검토 이후 총괄기관(환경부) 협의

2 외부사업 인증신청 유연성 제고

- '20년 이전 해외 감축실적은 '22년까지 인증신청하도록 하였으나, 코로나 등 정당한 지연사유*가 있는 경우 신청기한 연장(~'23.말)

* 코로나로 해당국가 출입이 제한되어 온실가스 감축 모니터링 및 서류발급 지연 등

- 파리협정 이후 활용이 중단*되어 있는 UN 등록 외부사업(CDM 사업) 중 국가간 상응조정이 필요없는 국내 사업은 활용 허용

* 국가간 상응조정에 대한 국제사회 규칙이 미확정되어 '21년 이후 발생한 감축실적 미발급

3 외부사업 인증기준 합리화

- 관장기관 검토결과와 환경부 협의의견이 달라 인증이 지연되지 않도록 검토의견을 유형별로 공개하여 검토기준 일관성 제고

- 외부사업 유형별로 차등 적용*되던 온실가스 감축실적 인증범위 통일

* 현재 '감축기기 보급사업'은 전체 사업비에서 행정비용(약 10%)을 제외한 감축기기 구매·보급비용만 인정하여 기업이 투자한만큼 감축실적을 인정받지 못하는 구조

4

배출량 측정·보고·검증(MRV) 효율화

- ◆ **배출량 측정 기준 효율화로 측정부담은 줄이고 정확성 제고**
- ◆ **배출량 산정계획서 중복 제출 최소화 및 검·인증 지원 확대**

※ [MRV] 배출량 산정계획서 제출(10월) → 배출량 측정·보고(~3월) → 배출량 검증(~5월)

1 배출량 측정 편의성 제고

- 전자산업(반도체·디스플레이 등)의 온실가스 감축설비 저감효율 측정 대상을 국제기준에 맞게 합리화(전체 설비의 연 20% → 연 10%)
 - * 우리나라 : 연 20%, IPCC 가이드라인 : 연 5%, 美 EPA : 연 5~10%
- 폐기물 소각시설에 바이오매스 굴뚝 자동측정방법(Tier4) 사용이 가능하도록 공정시험 기준 마련
 - * 바이오플라스틱 소각 시 배출량이 저감되나 현행 분석 방식으로는 측정 불가능

2 배출량 산정계획서 중복제출 최소화

- 측정방법 등의 변경이 없는 경우* 기존 제출한 배출량 산정계획서를 활용하도록 하여 매해 중복된 서류를 제출하지 않도록 개선
 - * 배출활동 및 배출시설, 배출량 산정방법, 측정기기 등 변동이 없는 경우
- 전년도 산정계획서 보완, 차기년도 산정계획서 수립 등 연 2회 보고 의무를 연 1회 동시제출로 변경하여 중복부담 완화
 - * 전년도 산정계획서 보완제출(7월), 차기년도 산정계획서 제출(10월) → 10월로 통일

3 배출량 검·인증 지원 확대

- 배출계수 산정 오류로 인한 기업의 행정비용을 저감하기 위해 배출량 보고(3월) 이전 사전 컨설팅 실시(~2월)
 - * 열 공급업체의 배출계수 산정오류가 자주 발생하여 매년 업체들의 배출량 재산정 및 수정 발생

- ◆ 신규 시설, 중소·중견기업의 원활한 제도 이행 지원
- ◆ 배출권거래제 이행 기업에 대한 감축설비 등 재정적 지원 확대

1 신규시설 배출권 할당 합리화

- 신규 시설에 대해서는 사전에 할당받은 배출권 대비 1.5배 이상 (現 2배 이상) 배출량이 증가하는 경우 배출권 추가할당
 - * 사업 초기 단계 낮은 배출량 기준으로 할당 → 가동 정상화 이후 배출권 부족 발생
- 배출권거래제 非대상업체를 인수·합병하여 사업장이 추가되는 경우 해당 신규 사업장에 대해서 배출권 추가할당

2 중소·중견기업 제도 이행 지원

- 배출권거래제 이해도 제고를 위해 제도 이행단계별 교육 실시
 - * (예시) 매1월: 추가할당·할당취소, 배출량 정산 등, 매7월: 배출권 시스템 사용 등
- 배출권거래시스템 연회비 면제* 등 소규모 업체의 거래부담 완화
 - * (예시) 일정 규모 이하 소규모 배출 업체의 경우 배출권거래소 연회비(50~100만원) 면제

3 배출권거래제 참여기업 재정지원 확대

- 배출권 거래시장 활성화를 위하여 「조세특례제한법」상 배출권의 부가가치세 면제 일몰 연장('22년 → '25년)
- 배출권 유상할당 수입 등으로 구성된 '기후대응기금'을 활용하여 탄소중립 설비 지원, 핵심 기술 R&D 등 지속 확대

- ◆ 온실가스 감축 유인 강화를 위해 배출총량과 할당방식을 개선하고, 이와 연계하여 상쇄·이월 등 배출권거래제 운영 효율화 방안 마련

1 NDC 달성을 위한 배출허용총량 설정

- (검토배경) 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향*에 따라 상향 목표를 달성할 수 있는 수준의 배출허용총량 설정 필요
 - * (기존) '18년 배출량 727백만톤 대비 26.3% 감축 (536백만톤) → (상향) 40% 감축 (437백만톤)
- (검토방향) 현재 상향된 NDC의 연도별·부문별 감축로드맵을 수립 중으로(~'23.3), 그 결과에 따라 배출허용총량 설정·관리 방안 마련

2 온실가스 감축을 위한 할당방식 개선

- (검토배경) 배출권은 유상할당이 원칙이나 그 비율은 EU 등 해외에 비해 낮은 수준이며, 일부 업종(28개업종)은 전량 무상할당
 - * 유상할당 비율 : 1기 0% → 2기 3% → 3기 10% (EU : 발전 100%, 산업 70%)
 - 무상할당 대상 : 국제경쟁력 등 고려 28개 업종 (EU : 단계적 유상할당 전환 추진)
- (검토방향) 온실가스 감축 유인 강화, 산업경쟁력 등을 종합 고려한 유상할당 단계적 확대 및 증가한 수입을 활용한 감축 지원 방안 마련

3 간접배출 관리방안 개선

- (검토배경) 발전업종의 유상할당 비율이 낮은 상황에서 에너지 수요관리 및 감축목표 달성을 위해 온실가스 간접배출을 포함하여 관리
 - * 산업계는 전기요금에 포함된 발전사의 배출권 비용에 더해 간접배출권 구매 중복 부담 우려
- (검토방향) 발전 부문 유상할당 확대, 에너지 수요관리 정책 등을 종합 고려하여 간접배출 관리 개선방안 마련

4 상쇄배출권 제도 개선

- (검토배경) 배출권거래제 참여기업의 의무 이행에 유연성을 부여하기 위해 외부사업을 통한 감축실적을 상쇄배출권으로 사용 허용
 - * (상쇄배출권 제출한도) 제1기~제2기('15~'20) : 10%, 제3기('21~'25) : 5%로 하향
 - 산업계는 상쇄배출권의 사용한도 확대를 지속 요구하고 있으나, 국가 온실가스 감축목표 달성에 미치는 영향도 고려할 필요
 - * 상쇄배출권은 국가 온실가스 감축목표에 따라 설정된 배출허용총량 외 사용 가능
- (검토방향) 배출권거래제 참여기업의 유연한 온실가스 감축 유도, 국가 감축목표 달성을 위한 최적의 상쇄배출권 한도 및 관리방안 검토

5 배출권 이월제한 완화

- (검토배경) 배출권 거래 활성화를 위해 남는 배출권의 다음연도 이월을 제한*하고 있어, 기업의 자유로운 배출권 운용 저해
 - * (이월한도) 배출권 순매도량의 2배('21~'22) → 배출권 순매도량의 1배('23~)
 - 배출권 매도기업은 이월제한 완화를 요구하는 한편, 매수기업은 이월제한 유지를 희망하는 등 업계간 이견 지속
 - * 배출권이 남는 대부분의 기업이 시장에 매도하는 대신 이월하는 것을 선호함에 따라 배출권 부족 기업이 배출권을 구하기 어려워 이월제한 제도 도입('19~)
- (검토방향) 제3자 참여 확대에 의한 배출권 유동성 확보 및 거래 활성화 정도에 따라 이월제한 완화 검토

⇒ 현재 운영 중인 **배출권거래제 선진화 협의체**에서 지속 논의하여 **'배출권거래제 고도화 방안'** 마련('23)

IV. 향후 추진계획

□ 배출권거래제 협의체 운영

- ~'22.11 : 개선방안 공유(관계부처·업계 등) 및 세부내용 추가 협의
- ~'23.上 : 중장기 제도개선 과제 논의
 - ※ ① 제도개선 분과 : 상쇄·이월 등 제도 개선, 시장활성화 방안 등
 - ② 유상할당 분과 : 유상할당 체계 개편방안(유상비율 및 대상 확대)
 - ③ BM할당 분과 : BM 적용 대상 업종 확대방안 등
- ~'23 : 배출권거래제 고도화 방안 마련

□ 관련 지침·고시 개정

- ~'22.11 : 개정계획 수립 및 개정안 마련
 - ※ ① 할당지침 : 온실가스 고효율 시설 및 신규시설 추가할당 조정 등
 - ② 인증지침 : 재생에너지 생산 전력 간접배출량 제외 등
 - ③ 외부사업지침 : 외부사업 인정 절차 간소화, 기준 조정 등
- ~'22.11 : 관계부처 의견수렴, 행정예고 및 규제심사
- ~'22.12 : 고시개정안 확정 및 공포

□ 배출권거래법 및 하위법령 개정

- ~'22 : 배출권거래법·령 개정안 마련 및 입법 추진
 - ※ 배출권 위탁거래 도입 등 제도 정비, 기타 입법 미비점 보완
- ~'23.上 : 개정 완료

- (개념) 국가가 업체별 온실가스 배출허용총량(배출권)을 설정·할당하고 배출권 여유 및 부족 업체간 거래를 허용

* 1차('15~'17), 2차('18~'20) 계획기간을 거쳐 현재 3차('21~'25) 계획기간 진행 중

- (대상) 69개 업종, 733개 업체('22.11월기준)* → 국가 온실가스 배출량의 약 70%

* 연평균 온실가스 배출량 12.5만t 이상 업체 또는 2.5만t 이상인 사업장 보유 업체

- (할당) 국가 온실가스 감축로드맵의 연도별 목표를 기준으로 국가의 배출량 중 배출권거래제 비중을 적용하여 배출허용총량 설정

* 3차 계획기간 배출허용총량 : 30억 4,826만톤, 유상할당 비율 : 10%(40개 업종)

- 과거 배출량, 배출효율 등을 기준으로 계획기간 배출권 사전할당, 계획기간 중 신·증설 등은 추가할당*, 폐쇄 등은 할당취소*

* (추가할당) 시설의 신·증설, 다른 법률에 따른 의무 준수(제약발전) 등
(할당취소) 시설의 가동중지·폐쇄, 할당대상업체의 파산 및 지정취소 등

- (거래) 증권시장과 유사한 거래 시스템 구축(운영 : 한국거래소)

* (거래량) 566만톤('15) → 5,472만톤('21), (거래가격) 2만원/톤 수준 유지 중

- 할당대상업체 외에 시장조성자(5개사), 증권사(20개사) 참여 허용('21~)

- (정산) 전년도 배출량 확정(5월) 후 이에 상응하는 배출권 제출(6월)

* 배출권 미제출 시 시장가격의 3배 수준의 과징금 부과

- 감축 유연성 확보를 위해 이월, 차입, 상쇄* 등 업계 이행 지원

* 할당대상업체 외부(국내, 해외)에서의 감축실적 인정 → 상쇄배출권으로 활용 가능